

Inleiding tot het sociaal domein

mr. C.W.C.A. Bruggeman

mr. S. van Cleef

mr. H.F. van Rooij

mr. F.M.E. Schulmer

mr. M.B. Wichman

Inleiding tot het sociaal domein

Participatiewet, Wmo 2015 en Jeugdwet uitgelegd



© 2025 Berghauser Pont Publishing

ISBN: 9789493376083

NUR: 825

www.berghauserpont.nl



Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No parts of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

Voorwoord

Dit boek is de derde druk van *Inleiding tot het sociaal domein. Participatiewet, Wmo 2015 en Jeugdwet uitgelegd*. Daarmee is het tevens de vierde druk van het boek dat bij de eerste druk nog de titel *De sociale gemeente* droeg. Het boek beoogt in kort bestek de belangrijkste zaken van de drie grote medebewindswetten weer te geven.

De doelgroep bestaat uit mensen – al dan niet uit ‘het veld’ – die niet primair juridisch geïntereerd zijn, maar die wel een gedegen inzicht in de concepten willen krijgen die de wetgever destijds aan het gemeentelijk sociaal domein heeft meegegeven en in de stand van zaken heden ten dage. U zult weliswaar niet worden lastiggevallen met veel wets- of rechtspraakverwijzingen, maar de diverse hoofdstukken zijn wel doordrongen van beide. Zonder het als obstakel voor het doornemen te ervaren wordt de lezer dus vrij diepgaand meegenomen in de laatste stand van het recht. Wetswijzigingen en vele ontwikkelingen in de jurisprudentie zijn namelijk wel degelijk verwerkt in deze actuele druk. Met deze druk van dit boek bent u dus weer ‘bij’.

Het auteursteam is hetzelfde gebleven en ook ditmaal hebben Kees-Willem Bruggeman en Hans van Rooij de redactie van het boek verzorgd.

Wij wensen u leesplezier en hopen dat u iets aan het boek heeft in uw dagelijkse werk of omstandigheden. Wij staan onverminderd open voor tips. U kunt ons bereiken via de uitgever.

Culemborg en Eindhoven,
Kees-Willem Bruggeman en Hans van Rooij, redacteurs

Inhoudsopgave

Voorwoord	V
Over de auteurs	XI
Inleiding	XIII
1 Bijstand	1
1.1 Voorgeschiedenis	1
1.2 Doelstelling en inhoud	3
1.2.1 Doelstelling	3
1.2.2 Inhoud	3
1.3 Begrippen	4
1.3.1 Algemene bijstand	4
1.3.2 Bijzondere bijstand	4
1.3.3 Belanghebbende	4
1.3.4 Alleenstaande, alleenstaande ouder, gehuwden en gezamenlijke huishouding	5
1.3.5 Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid	5
1.4 Algemene bijstand	6
1.4.1 Voorwaarden	6
1.4.2 Uitsluitingsgronden	7
1.4.3 Voorliggende voorzieningen	9
1.4.4 Zeer dringende redenen	10
1.4.5 Normen	10
1.4.6 Verlagingen en verhogingen	14
1.5 Middelen	14
1.5.1 Redelijkerwijs beschikken	15
1.5.2 Inkomen	16
1.5.3 Vermogen	17
1.5.4 Vrij te laten middelen	18

1.6	Bijzondere bijstand	18
1.6.1	Uitsluitingsgronden	19
1.6.2	Voorliggende voorziening	19
1.6.3	Individuele bijzondere bijstand	20
1.6.4	Categoriale bijzondere bijstand	23
1.6.5	Individuele inkomenstoelage	23
1.7	Studietoelage	24
1.7.1	Voorwaarden	25
1.8	Vormen van bijstand	25
1.8.1	Bijstand om niet	25
1.8.2	Bijstand als geldlening	26
1.8.3	Bijstand als borgtocht	27
1.8.4	Bijstand in natura	27
1.8.5	Bijstand als voorschot	27
1.9	Verplichtingen en sancties	28
1.9.1	Arbeidsverplichtingen	28
1.9.2	Re-integratieplicht	30
1.9.3	Tegenprestatie	30
1.9.4	Inlichtingenverplichting	31
1.9.5	Medewerkingsverplichting	32
1.9.6	Nadere verplichtingen	33
1.9.7	Afstemmen	33
1.9.8	Boete	36
1.10	Opschorten, intrekken en terugvorderen	38
1.10.1	Terminologie	38
1.10.2	Opschorting	39
1.10.3	Intrekking en herziening	40
1.10.4	Terugvordering	42
1.10.5	Verrekening	43
1.11	Verhaal	44
1.11.1	Verhaal op ex-partner	44
1.11.2	Verhaal op onderhoudsplichtige ouder	44
1.12	Werk	45

2	Wet maatschappelijke ondersteuning 2015	47
2.1	Voorgeschiedenis	48
2.1.1	Wet Voorzieningen Gehandicapten	48
2.1.2	Wet maatschappelijke ondersteuning	49
2.1.3	De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015)	52
2.2	Doelstelling en inhoud	53
2.2.1	Doelstelling	53
2.2.2	Inhoud	54
2.3	Begrippen	55
2.3.1	Maatschappelijke ondersteuning	55
2.4	Taken van de gemeente	58
2.4.1	Treffen van voorzieningen	59
2.4.2	Mantelzorgcompliment/meerkostenregeling	63
2.5	Beleid en regelgeving	63
2.5.1	Beleidsplan	64
2.5.2	Verordening	65
2.5.3	Financieel besluit/nadere regels	66
2.5.4	Beleidsregels	66
2.6	Doelgroep en reikwijdte	67
2.6.1	Doelgroep	67
2.6.2	Reikwijdte	68
2.7	Aanverwante wetgeving	69
2.7.1	Zorgverzekeringswet	70
2.7.2	Wet langdurige zorg	70
2.7.3	Jeugdwet	72
2.8	De procedure	72
2.9	Het onderzoek	75
2.10	Verstrekkingvormen	81
2.10.1	Natura	81
2.10.2	Persoonsgebonden budget	81
2.11	Bijdrage in de kosten (eigen bijdrage)	83
2.11.1	Bijdrage voor een algemene voorziening	83
2.11.2	Bijdrage voor een maatwerkvoorziening	83
2.12	Intrekking en terugvordering	85

3 De Jeugdwet	87
3.1 Voorgeschiedenis	88
3.2 Doelstelling en inhoud van de Jeugdwet	89
3.2.1 Doelstelling	89
3.2.2 Inhoud	90
3.3 Begrippen	91
3.3.1 Jeugdige, ouder en woonplaats	91
3.3.2 Jeugdhulp	92
3.4 Taken gemeente	97
3.4.1 Het treffen van voorzieningen	99
3.5 Beleid en regelgeving	101
3.5.1 Beleidsplan	101
3.5.2 Verordening	102
3.5.3 Financieel besluit/nadere regels	103
3.5.4 Beleidsregels	104
3.6 Doelgroep	104
3.7 Reikwijdte	105
3.7.1 Resultaatsverplichting?	106
3.8 Afbakening met andere wetten	106
3.9 Procedure	107
3.9.1 Jeugdhulp via de gemeente op aanvraag	107
3.9.2 Jeugdhulp na verwijzing door medicus of gecertificeerde instelling	111
3.9.3 Het horen van de jeugdige in bezwaar	111
3.10 Verstrekkingvormen en verantwoording	112
3.10.1 In natura	112
3.10.2 Persoonsgebonden budget	112
3.11 Verantwoording, intrekking en terugvordering	115

Over de auteurs

Kees-Willem Bruggeman is vele jaren als zelfstandige actief geweest als medewerker bezwaar en beroep, beleidsmedewerker en stafjurist op het terrein van het gemeentelijke sociale domein en het algemeen bestuursrecht (Brug Consult, brugconsult.nl). Hij is docent bij het opleidingsinstituut van de rechterlijke macht (SSR) en bij een aantal commerciële opleiders. Daarnaast was hij vaste annotator van de tijdschriften AB, USZ, RSV en De Gemeentestem, redacteur van de laatste twee bladen en voorzitter van een aantal bezwaarschriftencommissies. Hij is nog altijd medesamensteller en auteur van twee boekenreeksen. Sinds 1 juli 2023 is hij rechter in de Centrale Raad van Beroep, aanvankelijk als raadsheer-plaatsvervanger en sinds 1 juli 2024 als raadsheer.

Stijn van Cleef is strategisch juridisch adviseur bij de gemeente Nijmegen op het sociaal domein en privacy. Als zelfstandige is hij actief als auteur, beleids- of juridisch adviseur en docent op het terrein van sociale zekerheid, bestuursrecht en privacy. Daarnaast heeft hij zitting in diverse bezwaarschriftencommissies.

Hans van Rooij is als zelfstandige actief als jurist op het terrein van het bestuursrecht met de nadruk op het gehele gemeentelijke sociale domein, bijvoorbeeld als beleidsmedewerker of medewerker bezwaar en beroep (Hans van Rooij consult, hansvanrooij.nl). Daarnaast is hij docent bij een aantal opleiders, vaste annotator van de tijdschriften USZ, RSV en De Gemeentestem en medesamensteller van twee boekenreeksen. Tot slot is hij lid van een bezwaarschriftencommissie.

Frank Schulmer heeft na een loopbaan bij Schulinck en de rechtbank Den Haag van 1 maart 2019 tot 1 januari 2024 bij de Centrale Raad van Beroep gewerkt, laatstelijk als gerechtsauditeur. Sinds laatstgenoemde datum is hij rechter in opleiding, tevens rechter-plaatsvervanger, in de rechtbank Oost-Brabant. Voorts is hij docent bij een aantal commerciële opleiders. Hij publiceert regelmatig in juridische tijdschriften als De Gemeentestem

en het Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht (NTB). Verder is hij lid van een bezwaarschriftencommissie.

Marie-Claire Wichman is vanaf 6 mei 2019 werkzaam als gerechtsauditeur bij de CRvB. Daarnaast is zij vanaf juni 2022 voorzitter van een bezwaarschriftencommissie. Met ingang van 1 januari 2025 is zij op detacheringsbasis werkzaam bij de gemeente Nijmegen als adviseur rechtsbescherming onder meer binnen het sociaal domein.

Inleiding

Door Kees-Willem Bruggeman en Hans van Rooij

Reikwijdte boek

In dit boek willen we de lezer een inkijk bieden in de drie grote wetten op sociaalrechtelijk terrein die door gemeentebesturen worden uitgevoerd: de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en de Jeugdwet.

Aan deze drie wetten zou met enige goede wil nog de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) en de Wet inburgering 2021 (Wi) kunnen worden toegevoegd, maar daarvoor is uiteindelijk niet gekozen. Deze wetten hebben een wezenlijk ander karakter. Bovendien hebben beide een andere hogerberoepsrechter, namelijk de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, terwijl de Participatiewet, de Wmo 2015 en de Jeugdwet allemaal de Centrale Raad van Beroep als appelrechter kennen.

De keuze is dus gevallen op de drie grote medebewindswetten die tezamen sinds 2015 als het gemeentelijk sociaal domein worden aangeduid, een term die toen ook in zwang is geraakt maar die daarvoor eigenlijk niet of nauwelijks bestond.

Drie decentralisaties?

Vaak wordt in dit verband ook gesproken over de drie decentralisaties. Dat is naar onze mening echter een misleidende term, alhoewel evident is dat alle drie deze wetten grotendeels op decentraal niveau in medebewind worden vormgegeven en voor een nog groter gedeelte op lokaal niveau worden uitgevoerd. De reden van onze terughoudendheid bij deze term is er veeleer in gelegen dat de suggestie vaak bestaat dat de decentralisaties in 2015 zouden zijn ingevoerd, dat is namelijk een onjuiste veronderstelling. Weliswaar zijn de namen van de wetten per 1 januari 2015 nieuw, de inhoud van de wetten is dat ten aanzien van de Participatiewet en de Wmo 2015 zeker niet. Wel geldt dit overigens voor de Jeugdwet.

De Participatiewet daarentegen is altijd decentraal uitgevoerd, reeds vanaf het begin midden jaren zestig als Algemene Bijstandswet (ABW). Het duurde weliswaar enkele decennia voordat er ook sprake was van een decentrale regelstelling, toch is voor de bijstand ook die beweging al bijna dertig jaar geleden gemaakt. Dat gebeurde met de invoering van de Algemene bijstandswet (Abw). Deze wet gold van 1996 tot 2004, toen op 1 januari de Wet werk en bijstand (WWB) werd geïntroduceerd. In deze wet kwam voor het eerst de nadruk op de re-integratie te liggen in plaats van op de inkomensvoorziening (zijnde de bijstandsverlening). Maar dat was niet meer dan een accentverschuiving tussen beide, die in de naam tot uitdrukking werd gebracht. In 2015 werd die decentralisatiebeweging verder uitgebreid door de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) en de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) over te hevelen naar de bijstandswet en de naam daarvan tegelijkertijd te wijzigen in Participatiewet. Kortom, de bijstand is absoluut niet gedecentraliseerd in 2015, er was op dat moment slechts sprake van een nieuwe stap in een reeds lang geleden gestart proces. Sterker nog, het is een alleszins verdedigbare stelling om te zeggen dat in de bijstandswetgeving sinds een aantal jaren juist een nadrukkelijke centralisatietendens te bespeuren is. Men denke in dit verband aan boetes, aangescherpte re-integratiehandhaving en de introductie van de kostendelersnorm (enkele jaren geleden voorafgegaan door het schielijk weer ingetrokken experiment van de huishoudinkomenstoets). Met een en ander zijn drie duidelijke voorbeelden van een hervonden Haagse centralisatieneiging gegeven. Bepaald geen decentralisatie sec op 1 januari 2015 dus.

Voor de Wmo 2015 geldt min of meer hetzelfde plaatje. Centraal werden gehandicaptenvoorzieningen geregeld in de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) en de Regeling Geldelijke Steun Huisvesting Gehandicapten (RGSHG) tot 1994, toen de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) werd ingevoerd. Die wet verplichtte de gemeenteraad voor de eerste keer om in medebewind regels op sociaal terrein te stellen. Het ging daarbij om drie specifiek benoemde gebieden, namelijk rolstoelen, vervoersvoorzieningen en woonvoorzieningen. Het terrein was daarmee aanzienlijk beperk-

ter van omvang dan dat van de Wmo. Bovendien ging het om een claimwet: men deed een aanvraag voor een bepaalde voorziening en het college moest beoordelen of aan de criteria daarvoor werd voldaan. Zo ja, dan volgde een toekenning. Zo nee, een afwijzing. In 2007 volgde de Wmo met haar geheel eigen wettelijke opdracht aan het college, welke bekend is geworden als de compensatieplicht. Wel was ook daar nog sprake van vier met name genoemde taakvelden, zij het dat die meer op een resultaat zagen dan op een concrete voorziening. De Wmo 2015 is een duidelijke doorstart van laatstgenoemde wet, maar dan met een nog minder scherpomlijnde strekking en reikwijdte dan de Wmo (2007). De omslag in de benadering zit hier met name in de manier waarop gekeken moet worden naar de mogelijkheden die mensen zelf nog hebben, alvorens bepaald wordt wat de resterende compensatieplicht voor het college is. Het is veel oude wijn (ook wel wat nieuwe overigens), maar dan wel in duidelijk nieuwe zakken.

Daarmee resteert de vaststelling dat de enige echt op 1 januari 2015 gedecentraliseerde wetgeving de Jeugdwet is. Die wet werd voorheen uitgevoerd door vele instanties (en nog steeds trouwens), met een grote rol voor de provinciale bureaus jeugdzorg. De gemeente heeft bij de uitvoering van deze wet een sterke regierol, betaalrol en deels uitvoerende rol gekregen. En dat alles dan wederom binnen een medebewindstaak qua regelstelling. Zoals bekend moge worden verondersteld is ook het functioneren van de Jeugdwet momenteel onderwerp van discussie.

Laten we bij het voorgaande niet vergeten dat het rijk de gemeenten heeft voorzien van een bezuinigingstaakstelling van circa 40 procent.

Hoofdpijnen Participatiewet

De Participatiewet is het laatste vangnet in de sociale zekerheid. Dit betekent dat alle andere regelingen – zowel volksverzekeringen (zoals de AOW) en werknemersverzekeringen (zoals de WW) als andere voorzieningen (zoals de in dit boek behandelde Wmo 2015 en de Jeugdwet) – voorgaan op de Participatiewet. Ofwel, heeft men nergens een passende aanspraak, dan kan men het tot slot nog via de Participatiewet proberen. Dit fenomeen staat

bekend als een verwijzing naar een voorliggende voorziening. Allerlei regelingen kennen een dergelijk mechanisme, maar de desbetreffende bepaling uit de bijstandsregelgeving is de meest absolute. Elke andere bepaling inzake voorliggende voorzieningen moet wijken voor die uit de Participatiewet.

Om daadwerkelijk voor bijstand in aanmerking te komen is nog wel meer nodig dan het enkele feit dat een andere regeling niet over de brug komt. Er moeten nog diverse andere hordes worden genomen. Men moet wonen in de gemeente waar de bijstand wordt aangevraagd en bovendien moet men Nederlander zijn of daaraan gelijkgesteld. Een en ander vormt een niet te veronachtzamen drempel. Belangrijker nog is echter het feit dat er een noodzaak 'in bijstandstechnische zin' moet zijn. Het begrip noodzaak valt in twee aspecten uiteen. Ten eerste moet er een inhoudelijke noodzaak zijn en ten tweede moet er een financiële noodzaak zijn. Wat betreft het eerste aspect geldt dat een enkele wenselijkheid onvoldoende is, er wordt een zwaardere eis gesteld. Wat het tweede aspect betreft zijn er specifieke eisen, zowel ten aanzien van iemands vermogen als ten aanzien van iemands inkomsten.

Er rust al met al een behoorlijk zware bewijslast op een aanvrager om aan al die criteria te voldoen. De bewijslast bij een aanvraag rust namelijk op de aanvrager. Als dus onvoldoende duidelijk wordt of iemand in de gemeente woont, dan wel hoe het zit met diens financiële positie, dan is het zomaar mogelijk dat dit tot een afwijzing leidt, hoewel men misschien eerder het tegendeel zou verwachten. De jaren dat bijstandsverlening een speciaal soort maatschappelijk werk was, liggen namelijk ver achter ons. Al in de jaren negentig kwam de omslag in het denken hierover op gang en die beweging is sindsdien alleen maar verder uitgewerkt.

Als uiteindelijk toch aan alle criteria is voldaan en men derhalve in aanmerking komt voor bijstandsverlening, dan is het nog steeds de bedoeling dat hiervan zo kort mogelijk sprake is, terwijl de hoogte van de bijstand bovendien zo gering mogelijk moet zijn. Met andere woorden, het mag

allemaal zo weinig mogelijk kosten. Daarom moeten alle inkomstenbronnen die er in iemands individuele situatie denkbaar zijn – bijvoorbeeld andere wettelijke aanspraken bij het UWV of de Belastingdienst – worden benut. Kiest iemand ervoor hierop geen aanspraak te maken, dan mag de bijstandsverlening worden afgestemd op de situatie als ware dit wel gebeurd.

Daarnaast gelden er allerlei verplichtingen, zoals de arbeids- en re-integratieplicht. Men moet bijvoorbeeld solliciteren en daarnaast aan re-integratietrajecten meedoen die beogen de afstand naar de arbeidsmarkt zo klein mogelijk te maken. Voorts geldt er een zogenaamde plicht tot het verrichten van een tegenprestatie, een (wat minder duidelijk omschreven) plicht om iets terug te doen voor de samenleving. Op het schenden van dergelijke verplichtingen staan allerlei sancties, maatregelen (of eufemistisch: afstemming) genaamd.

Verder geldt er een zogenaamde inlichtingenplicht. Alles wat relevant kan zijn voor het recht op bijstand of voor de hoogte van de bijstand moet doorgegeven worden (en de beoordeling van de mogelijke relevantie is niet aan de belanghebbende, maar aan het college: bij twijfel contact opnemen dus!). En ook nog eens zo snel mogelijk. Niet, niet volledig of niet tijdig melden van een feit of omstandigheid dat of die van belang kán zijn voor het recht op of de hoogte van de verleende bijstand moet desgevraagd of (indien niet gevraagd) onverwijld uit eigen beweging worden gemeld. Schending van deze ver strekkende plicht leidt zelfs tot een boete, bestraffend bestuursrecht dus.

Dit allemaal gezegd zijnde moet afgesloten worden met de opmerking dat het hoe dan ook de bedoeling is dat via de Participatiewet in een menswaardige financiële ondergrens van overheidswege wordt voorzien, zoals de Grondwet vereist.

Hoofdpijnen Wmo 2015

De Wmo 2015 is een wet die beoogt om mensen zo lang mogelijk zelfredzaam te laten zijn en te laten deelnemen aan de samenleving. Bij het eerste

element moet onder meer gedacht worden aan het zo lang mogelijk thuis blijven wonen, bij het tweede gaat het om participatie. De echte Participatiewet is dus eigenlijk de Wmo 2015, meer nog dan de Participatiewet zelf.

Om beide doelstellingen na te streven rusten er flinke verplichtingen op de gemeentebesturen. Er moet beleid op zeer diverse gebieden ontwikkeld worden, van toegankelijkheidsbeleid tot beleid inzake maatwerkvoorzieningen voor personen met beperkingen. Vaak wordt de Wmo 2015 in de beeldvorming verengd tot het laatste en misschien nog wel vaker tot slechts één onderdeel daarvan, namelijk de hulp bij het huishouden. Dat is echter volkomen ten onrechte. De Wmo 2015 is een wet met een zeer brede maatschappelijke taakstelling.

Dit boek is echter met name georiënteerd op de uitvoeringspraktijk van gemeenten en richt zich daarom wel op de voorzieningen voor mensen met beperkingen. Dergelijke voorzieningen kunnen zowel algemene voorzieningen als maatwerkvoorzieningen zijn. De eerste groep voorzieningen is, zoals de naam al aangeeft, niet op één specifieke persoon gericht en de toegangsbeoordeling daarvoor is dan ook beperkt van aard. Bij maatwerkvoorzieningen daarentegen wordt een minutieus onderzoek uitgevoerd, in samenspraak met de cliënt en eventuele door hem ingeschakelde begeleiders. Zo nodig vindt er een onderzoek door een deskundige (bijvoorbeeld een keuringsarts) plaats. Bij beide soorten voorzieningen is het oogmerk hetzelfde: de beperkingen in de zelfredzaamheid en de maatschappelijke participatie moeten zo goed mogelijk van een passende oplossing worden voorzien. Dit heet compensatie. De compensatie richt zich op de discrepantie tussen de behoeften en de beperkingen, waarbij rekening dient te worden gehouden met de individuele situatie van de cliënt, waaronder mede wordt verstaan diens voorkeuren op godsdienstig gebied dan wel levensovertuiging, alsmede diens culturele voorkeuren. Het is dus maatwerk in optima forma.

Voor die compensatie via een maatwerkvoorziening is het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk, maar niet exclusief. In het

uitgebreide onderzoek dat aan een toekenning voorafgaat, dient namelijk eerst te worden bekeken welke deeloplossingen kunnen worden gevonden in de eigen kracht, gebruikelijke hulp, mantelzorg en vrijwilligerswerk, hulp uit het sociale netwerk en algemene voorzieningen. Voor zover deze opties geen soelaas bieden, is het college voor de resterende onderdelen van de compensatiebehoefte verantwoordelijk.

Het takenpakket kent geen wettelijke begrenzing, maar concreet dient met name gedacht te worden aan zaken als hulp bij het huishouden, vervoersvoorzieningen, woningaanpassingen en andere woonvoorzieningen, begeleiding (waaronder dagbesteding), rolstoelen, beschermd wonen en opvang.

Vrijwel altijd kan een cliënt ervoor kiezen om de maatwerkondersteuning ofwel in de vorm van een natura-voorziening, ofwel in de vorm van een persoonsgebonden budget (pgb) te laten leveren. In het laatste geval dient er zelf voor de concretisering van de ondersteuning zorg te worden gedragen, met behulp van het verstrekte pgb.

Voor een groot deel van deze voorzieningen, inclusief het pgb, mag overigens wel een eigen bijdrage (officieel: bijdrage in de kosten) worden gevraagd. Sinds 1 januari 2019 is er bij voorzieningen op het gebied van de zelfredzaamheid en participatie wel een forse beperking van de mogelijkheden tot het heffen van een eigen bijdrage van toepassing, zowel wat betreft de doelgroep van de eigen bijdrage als wat betreft de hoogte ervan. Deze beperking van de hoogte staat bekend als het zogenaamde ‘abonnementstarief’. Het is de bedoeling dat de regels omtrent het abonnementstarief iets ten voordele van gemeenten worden gewijzigd, maar voorlopig is daarvan nog geen sprake.

Een kernwoord bij de wijze van compenseren is afstemmen. Steeds opnieuw moet een individueel passende oplossing in elkaar gepuzzeld worden door het college, in samenspraak met de cliënt.

Hoofdpijnen Jeugdwet

De Jeugdwet kent een nogal brede en in allerlei onderdelen te splitsen doelstelling, te weten: de voorkoming en vroege signalering van en vroege interventie bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen; de versterking van het opvoedkundige klimaat in gezinnen, wijken, buurten, scholen en kinderopvang; de bevordering van de opvoedvaardigheden van de ouders, opdat zij in staat zijn hun verantwoordelijkheid te dragen voor de opvoeding en het opgroeien van jeugdigen; de inschakeling, het herstel en de versterking van de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de jeugdige, zijn ouders en de personen die tot hun sociale omgeving behoren, waarbij voor zover mogelijk wordt uitgegaan van hun eigen inbreng; de bevordering van de veiligheid van de jeugdige in de opvoedsituatie waarin hij opgroeit; integrale hulp aan de jeugdige en zijn ouders, indien sprake is van multiproblematiek, en tot slot, de totstandbrenging en uitvoering van familiegroepsplannen en de verlening van hulp op basis van familiegroepsplannen.

Dat is nogal een mondvol. In essentie komt een en ander erop neer dat het gemeentebestuur via de voorradigheid en inzet van algemene en specifieke voorzieningen moet nastreven dat er een klimaat wordt geschapen waarin jeugdigen en hun ouders zo goed mogelijk worden geholpen om de jeugdigen veilig op te laten groeien en toe te leiden naar zelfstandigheid. Dat vertoont verwantschap met de bevordering van de zelfredzaamheid en de maatschappelijke participatie, zoals bedoeld in de Wmo 2015, maar het is niet hetzelfde.

De Jeugdwet vertoont dan ook duidelijke parallellen met de Wmo 2015, maar is daaraan niet gelijk. Wel is duidelijk dat deze beide wetten onderling aanzienlijk beter te vergelijken zijn dan beide op zichzelf met de Participatiewet. Twee heel belangrijke overeenkomsten zijn de inzet van algemene en individuele voorzieningen, alsmede de inzet van eigen kracht. Daarbij dient, net als in de Wmo 2015, rekening te worden gehouden met de godsdienstige overtuiging, de levensovertuiging en de culturele voorkeuren. De eigen kracht heet in de Jeugdwet overigens anders dan in de Wmo 2015,

namelijk 'de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen'. De Jeugdwet beperkt zich echter niet tot deze met de Wmo 2015 vergelijkbare opdrachten aan het gemeentebestuur, die kunnen worden samengevat met de beleidsterm 'het vrijwillig kader', maar richt zich tevens ook op wat kortweg wordt genoemd 'het gedwongen kader'. Met dat laatste wordt bedoeld op zaken als ondertoezichtstelling, jeugdreclassering en dergelijke, waarbij de juridische autoriteiten een belangrijke rol spelen.

Voor zover het gaat om het vrijwillige kader komt aan het college een vergelijkbare rol toe als in de Wmo 2015. In tegenstelling tot laatstgenoemde wet is het college echter niet de enige instantie die een indicatie mag stellen. Ook de huisarts, de jeugdarts en de specialist mogen dat.

De Jeugdwet kent, zoveel is duidelijk, net als de beide andere sociaal-domeinwetten een belangrijke maatschappelijke doelstelling.

Overeenkomsten en verschillen

Overeenkomsten tussen de drie wetten zijn er vooral in de vorm. Het gaat bij alle drie de wetten om voorzieningen, dat wil zeggen dat er geen premies worden ingehouden die leiden tot een verzekerd recht van een bepaalde omvang. Men heeft er dus in een bepaalde situatie recht op omdat men in die situatie verkeert, niet omdat men er tevoren voor gespaard heeft. De keerzijde hiervan is dat de aanspraak niet absoluut is, maar relatief. Anders gezegd, deze wordt afgestemd op de individuele situatie van iemand. Allerlei factoren die leiden tot verlaging van de maximale aanspraak worden op die aanspraak ook daadwerkelijk in mindering gebracht.

Een andere belangrijke overeenkomst is het feit dat de landelijke wet slechts een kapstok biedt, een kapstok waaraan elke gemeente in Nederland zelf nog een flinke regeljas moet hangen. Anders gezegd, de landelijke wet (en andere landelijke regels) worden aangevuld met lokale regels. We noemen dit wetgeving in medebewind. Niet elke gemeente doet dus precies hetzelfde, het gemeentebestuur van uw eigen gemeente kan zelf prioriteiten stellen. Daarom spreken we over gedecentraliseerde wetgeving.

Een belangrijke gedachte is de verwevenheid van de drie wetten. Een veel gehoord adagium op bestuurlijk en beleidsniveau is in dit verband ‘één gezin, één plan, één regisseur’. Er wordt in het bekende beleidsjargon dan ook wel gesproken over de mogelijke synergie die er te bewerkstelligen zou zijn door de drie domeinen zoveel mogelijk parallel te laten uitvoeren.

Uiteraard is dit een mooi streven, maar de praktijk is weerbarstiger dan de theorie. Alleen al de privacybescherming is een enorme hindernis in dit verband. Informatie die is ingewonnen in het kader van de uitvoering van de ene wet mag niet zomaar worden ingezet bij de uitvoering van de andere. Los daarvan zijn de Participatiewet enerzijds en de Wmo 2015 en de Jeugdwet anderzijds bij nadere beschouwing helemaal niet zo sterk verwant als vaak lijkt te worden gedacht. En zelfs de Wmo 2015 en de Jeugdwet – die onderling aanzienlijk meer overeenkomsten vertonen dan beide zelfstandig hebben met de Participatiewet – zijn nog steeds fors van elkaar afwijkende regelingen die bepaald niet inwisselbaar zijn. Kortom, de suggestie dat een en ander min of meer als één afgebakend domein is te beschouwen staat tamelijk ver van de werkelijkheid.

Daarmee is natuurlijk meteen gegeven dat de verschillen tussen de diverse regelingen bepaald niet te veronachtzamen zijn.

Het wezenlijkste verschil is dat de Wmo 2015 en de Jeugdwet enerzijds en de Participatiewet anderzijds niet dezelfde strekking hebben. Beide eerstgenoemde wetten beogen een kader te bieden om de participatie en de zelfredzaamheid te vergroten, ook al is de terminologie in beide wetten niet gelijklopend, de strekking vertoont duidelijke verwantschap. De Participatiewet is duidelijk anders van karakter en beoogt een financiële bodem te bieden. De Participatiewet is, zoals eerder gezegd, dan ook een grondwettelijk voorgeschreven regeling (een zogenaamde ‘organieke wet’).

Die andere focus is ook terug te vinden in het feit dat financiële drempels aan de poort bij de bijstand een belangrijk uitgangspunt zijn, terwijl ze bij de beide andere wetten nu juist zijn verboden. Verder is het aantal voor-

waarden dat aan de Participatiewet is of mag worden verbonden (en dat kan worden begrepen vanuit de context van die wet) aanzienlijk groter en verderstrekkend dan de voorwaarden die denkbaar zijn bij de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Daar gaat het eigenlijk niet of nauwelijks verder dan het stellen van voorwaarden die rechtstreeks te maken hebben met de kwaliteit van de te bieden ondersteuning (al dan niet onrechtstreeks, als het een pgb betreft).

Kortom, hét gemeentelijke sociale domein is een term die een wat optimistische bijklank heeft die niet helemaal recht doet aan de veel complexere realiteit. Helaas is dat besef er bestuurlijk lang niet altijd, wat nogal eens kan leiden tot bestuurlijke besluitvorming die onvoldoende rekening houdt met deze complexiteit.

Afsluiting

Laat het voorgaande u niet afschrikken om kennis te nemen van dit boeiende en maatschappelijk relevante beleidsterrein. Wij werken er allen met veel plezier in, in verschillende hoedanigheden.

Graag nemen wij u, tezamen met onze medeauteurs Frank Schulmer, Stijn van Cleef en Marie-Claire Wichman, in de diverse hoofdstukken van dit boek mee in een korte introductie in een en ander.

Terminologisch hebben wij ervoor gekozen om Participatiewet en Jeugdwet voluit te schrijven, conform de gebruikelijke spreekwijze. Bij de Wmo 2015 hebben wij om precies dezelfde reden gekozen voor de afkorting.

Voor opmerkingen of vragen kunt u ons benaderen via de uitgever. Veel leesplezier!

Kees-Willem Bruggeman en Hans van Rooij, redacteurs